

Korfantów, 28 maja 2025 r.

Nr IKI.II.6722.5.2024.JJ

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu**  
*za pośrednictwem*  
**Wojewody Opolskiego**  
**ul. Piastowska 14 Opole**  
**45-082 Opole**

**Skarżący:** **Gmina Korfantów**, nr NIP: 753-23-82-709  
Rynek 4, 48-317 Korfantów

**Organ:** **Wojewoda Opolski**, nr NIP 754-11-16-953  
ul. Piastowska 14, 45-082 Opole

**SKARGA**  
**na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego**  
**z dnia 29 kwietnia 2025 r. znak: IN.VII.743.2.1.2025.MZ**  
**doręczone Skarżącemu dnia 29.04.2025 r.**

Niniejszym, działając imieniem Skarżącego, Gminy Korfantów (dalej: Skarżący), na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) w zw. z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.), zaskarżam w całości rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 29 kwietnia 2025 r. znak: IN.VII.743.2.1.2025.MZ stwierdzające nieważność uchwały nr XIII/84/2025 Rady Miejskiej w Korfantowie z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla realizacji elektrowni wiatrowych na części obszaru gminy Korfantów i wnoszę o jej uchylenie w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania sądowego wedle norm przepisanych.

Jednocześnie, wnoszę o uwzględnienie skargi w całości i uchylenie przez Wojewodę Opolskiego zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego w ramach uprawnień autokontrolnych w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a.

Przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze narusza przepisy prawa, jak również narusza kompetencję Skarżącego w postaci władztwa planistycznego, realizowanego w granicach przepisów prawa.

**Zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze narusza następujące przepisy prawa:**

- **art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym** (dalej: u.s.g.), **art. 37eb ust. 1, 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** (dalej: u.p.z.p.), **art. 37ec ust. 1, ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.z.p.** poprzez ich błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, że należało stwierdzić nieważność uchwały nr XIII/84/2025 Rady Miejskiej w Korfantowie z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla realizacji

elektrowni wiatrowych na części obszaru gminy Korfantów, ponieważ stanowiący załącznik nr 1 do ww. uchwały projekt ZPI przedstawiony przez wnioskodawcę (inwestora) w ocenie Wojewody Opolskiego naruszał prawo, tj. art. 37ea ust. 2 u.p.z.p., podczas gdy przedmiotem uchwały było wyłącznie wyrażenie zgody przez radę miejską na procedowanie w trybie przepisów o zintegrowanym planie inwestycyjnym, Burmistrz Korfantowa na etapie wniesienia wniosku o uchwalenie ZPI przez wnioskodawcę w ramach kontroli formalnej na podstawie art. 37eb ust. 2 u.p.z.p. nie miał podstaw do wezwania wnioskodawcy do korekty zakresu projektu ZPI w świetle art. 37ea ust. 2 u.p.z.p. (przy czym jak zostanie wykazane poniżej, naruszenia w tym zakresie nie było, gdyż zastosowanie miał przepis szczególny), a projekt ten w odniesieniu do zakresu będzie mógł przedmiotem negocjacji i wprowadzenia ewentualnych korekt wadliwości prawnych innych niż wskazane enumeratywnie w art. 37eb ust. 2 dopiero po podjęciu przez radę gminy uchwały w przedmiocie zgody na procedowanie w trybie ZPI na podstawie art. 37ec ust. 1 u.p.z.p.;

- **art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 15 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.** poprzez ich błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, że należało stwierdzić nieważność uchwały nr XIII/84/2025 Rady Miejskiej w Korfantowie z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla realizacji elektrowni wiatrowych na części obszaru gminy Korfantów, ponieważ w ZPI brak jest określenia linii rozgraniczających dla terenów komunikacji drogowej wewnętrznej 1KR, 2KR, 3KR, 4KR, 5KR, 6KR, podczas gdy ewidentnie zgodnie z legendą załącznika graficznego do ZPI te tereny są oznaczone liniami rozgraniczającymi w kolorze czarnym, przy czym jednocześnie zostały obwiedzione linią przerywaną w kolorze zielonym, oznaczającą zgodnie z legendą teren inwestycji uzupełniającej (drogi);

- **art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.), art. 4 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (dalej: u.i.e.w.), art. 37ea ust. 2 u.p.z.p.** poprzez ich błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, że należało stwierdzić nieważność uchwały nr XIII/84/2025 Rady Miejskiej w Korfantowie z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla realizacji elektrowni wiatrowych na części obszaru gminy Korfantów, ponieważ zintegrowany plan inwestycyjny (dalej: ZPI) jako szczególny rodzaj miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinien na podstawie przepisu szczególnego art. 37ea ust. 2 u.p.z.p. obejmować wyłącznie teren inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej (na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*), podczas gdy Wojewoda Opolski pominął treść art. 7 ust. 1 pkt 2) u.i.e.w., który jako przepis o wyższym poziomie szczególności niż art. 37ea ust. 2 u.p.z.p. wobec szczególnej kategorii inwestycji w postaci elektrowni wiatrowych nakazuje, aby miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (a więc także ZPI) przewidujący lokalizację elektrowni wiatrowych był sporządzony „co najmniej dla obszaru położonego w granicach gminy, w której jest lokalizowana elektrownia wiatrowa, znajdującego się w odległości, o której mowa w art. 4 ust. 1”, a więc w odległości równej lub większej od dziesięciokrotności całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej, a jeśli plan miejscowy określa inną odległość, to w tej odległości, a więc nie mniejszej niż 700m, który to bufor 700m jest zachowany w niniejszej sprawie.

## UZASADNIENIE

W przedmiotowej sprawie organ nadzorczy Wojewoda Opolski stwierdził nieważność uchwały nr XIII/84/2025 Rady Miejskiej w Korfantomie z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla realizacji elektrowni wiatrowych na części obszaru gminy Korfantów z powodu rzekomych naruszeń prawa dotyczących zintegrowanego planu inwestycyjnego stanowiącego załącznik nr 1 do ww. uchwały. Wskazania jednakże wymaga, że naruszenia nie miały miejsca, a w szczególności Wojewoda Opolski całkowicie pominął przepisy o najwyższych stopniu szczegółowości, tj. przepisy ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Powyższe potwierdza fakt, że uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego nie zawiera żadnej pogłębionej analizy relacji prawnej między wskazanymi przepisami o najwyższym poziomie szczegółowości (*lex specialissimus*) a przepisami szczególnymi o zintegrowanym planie inwestycyjnym (*lex specialis*).

Na wstępie podkreślenia wymaga, iż przedmiotem uchwały jest wyłącznie wyrażenie zgody przez radę gminy na procedowanie w trybie zintegrowanego planu inwestycyjnego na podstawie wniosku inwestora, do którego załączany jest projekt ZPI. ZPI jako załącznik do uchwały w żadnej mierze nie stanowi źródła prawa, w tym aktu prawa miejscowego, a jedynie potwierdza treść złożonego ZPI. Co do zasady, dostosowanie tego projektu ZPI będzie miało miejsce dopiero po wyrażeniu zgody na procedowanie w trybie ZPI, w toku negocjacji z Burmistrzem Korfantomia. Z natury rzeczy zatem **na tym etapie ZPI może zawierać błędy prawne, co nie uzasadnia stwierdzania nieważności uchwały wyrażającej zgodę na procedowanie. ZPI nie powinien w ogóle zatem podlegać badaniu przez organ nadzorczy.**

Nawet gdyby jednak przyjąć, że organ nadzorczy może badać zgodność z prawem ZPI, to tylko w zakresie, w jakim prezydent miasta/burmistrz/wójt **może wezwać na etapie wniesienia wniosku inwestora do usunięcia braków zgodnie z art. 37eb ust. 2 u.p.z.p.** Zgodnie z tym przepisem: „*W przypadku gdy do wniosku, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, nie dołączono projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego albo nie spełnia on wymagań określonych w art. 15 ust. 1-3, art. 16 ust. 1 oraz przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 lub nie zawiera załącznika, o którym mowa w art. 67a ust. 5, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wzywa do dołączenia projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego spełniającego te wymagania, wskazując termin nie dłuższy niż 14 dni, pouczając jednocześnie, że niedołączenie tego projektu spełniającego te wymagania spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania*”.

Jeśli projekt ZPI **nie zawiera żadnej z enumeratywnie wskazanych wad formalnych, organy gminy zobowiązane są podjąć dalsze czynności planistyczne względem ZPI w wersji przedłożonej przez inwestora**, tj. głosować uchwałę w przedmiocie zgody na procedowanie w trybie ZPI. To też uczyniła Gmina Korfantów. Jak stanowi bowiem art. 37ec ust. 2 u.p.z.p.: „Jeżeli rada gminy wyraziła zgodę na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, kolejno:

1) prowadzi z inwestorem, a w przypadku, o którym mowa w art. 37ed ust. 5, również z osobą trzecią będącą właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, **negocjacje w zakresie treści projektu umowy urbanistycznej oraz projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego;**

2) wprowadza zmiany do projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego, wraz z uzasadnieniem, sporządza prognozę oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana, oraz projekt umowy urbanistycznej, uwzględniając wynik negocjacji, o których mowa w pkt 1;

**Zatem poza enumeratywnie wymienionymi brakami formalnymi, przed wyrażeniem zgody przed radę gminy na procedowanie w trybie ZPI nie ma prawnej możliwości wprowadzania jakichkolwiek zmian do projektu ZPI, które nie były przedmiotem negocjacji z inwestorem. Dotyczy to także wszelkich wad wynikających z niezgodności z prawem, niepodlegających wstępnemu, formalnemu badaniu.**

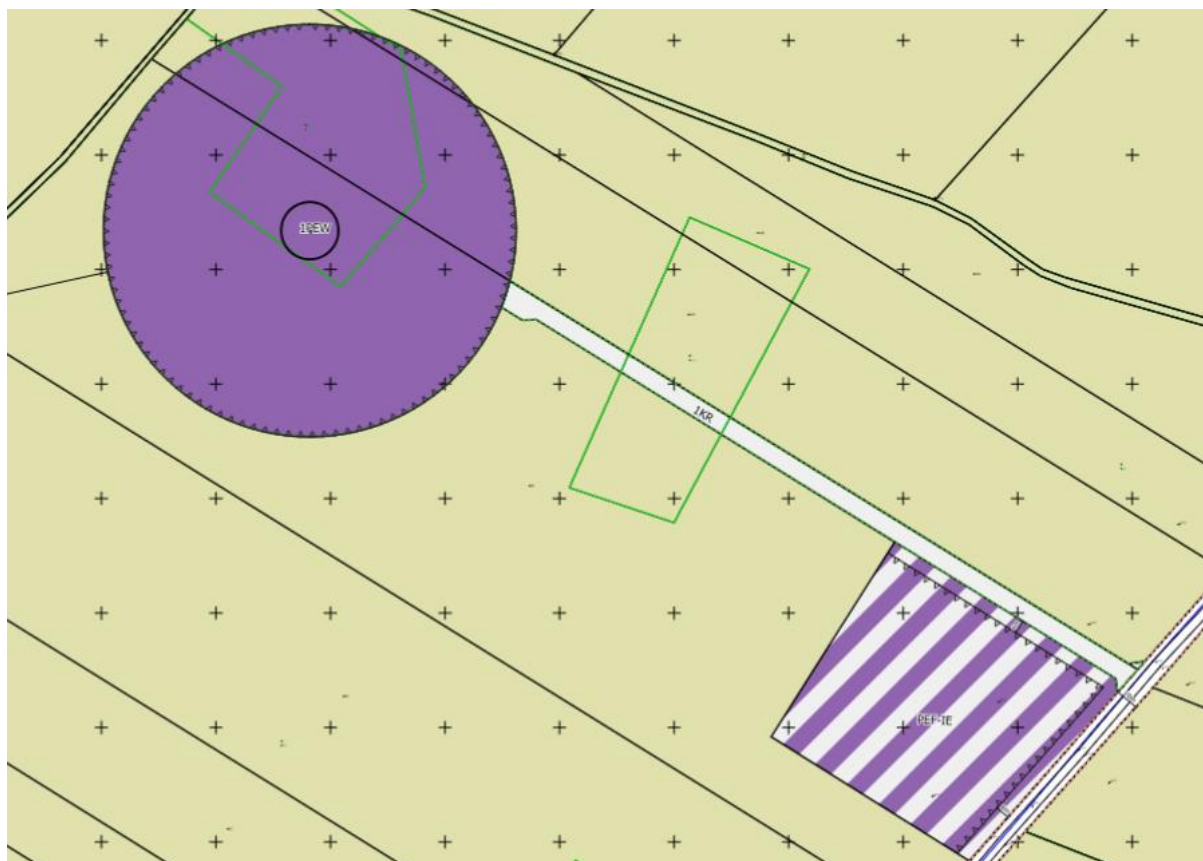
**W ocenie Wojewody Opolskiego: „Projekt ten nie spełnia wymogów następujących przepisów prawa:**

- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak określenia linii rozgraniczających dla terenów komunikacji drogowej wewnętrznej 1KR, 2KR, 3KR, 4KR, 5KR, 6KR;

- art. 37ae ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez ustalenie przeznaczenia terenu, które nie jest związane z realizacją inwestycji głównej lub uzupełniającej”.

**W istocie jednak, żadna z powyższych wad prawnych nie zachodzi.**

Po pierwsze, wszystkie tereny komunikacji drogowej wewnętrznej 1KR, 2KR, 3KR, 4KR, 5KR, 6KR posiadają linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu, w formie czarnej linii ciągłej zgodnie z legendą załącznika graficznego do ZPI. Ponadto jednak, tereny te są obwiedzione zieloną linią, która wedle legendy oznacza teren inwestycji uzupełniającej. Widać to ewidentnie na poniższym przykładzie. Trudno zatem zrozumieć, dlaczego Wojewoda Opolski formułuje takowy zarzut.



| OZNACZENIA             |                                                                                           |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
|                        | granica opracowania planu                                                                 |
|                        | granica inwestycji głównej                                                                |
|                        | granica inwestycji powiązanej                                                             |
|                        | granica gminy                                                                             |
|                        | linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania   |
|                        | nieprzekraczalna linia zabudowy                                                           |
| Przeznaczenie terenów: |                                                                                           |
|                        | RN - tereny rolnictwa z zakazem zabudowy                                                  |
|                        | PEW - tereny produkcji energii, tereny elektrowni wiatrowych                              |
|                        | PEF-IE - teren produkcji energii, teren elektrowni słonecznej lub teren elektroenergetyki |
|                        | P - teren produkcji                                                                       |
|                        | L - lasy                                                                                  |
|                        | ZN - tereny zieleni naturalnej                                                            |
|                        | WS - tereny wód powierzchniowych śródlądowych                                             |
|                        | KDG - tereny komunikacji drogowej publicznej, tereny dróg głównych                        |
|                        | KDZ - tereny komunikacji drogowej publicznej, tereny dróg zbiorczych                      |
|                        | KDD - tereny komunikacji drogowej publicznej, tereny dróg dojazdowych                     |
|                        | KR - tereny komunikacji drogowej wewnętrznej                                              |

Po drugie, w odniesieniu do zakresu obszaru ZPI Wojewoda całkowicie pominął przepisy szczególne ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Organ ograniczył się do zastosowania przepisu szczególnego o zakresie ZPI art. 37ea ust. 2 u.p.z.p., iż ZPI obejmuje obszar inwestycji głównej i inwestycji uzupełniającej. **Zgodnie zaś z art. 7 ust. 1 pkt 2) u.i.e.w. „Plan miejscowy, na podstawie którego ma być lokalizowana elektrownia wiatrowa (...) sporządza się co najmniej dla obszaru położonego w granicach gminy, w której jest lokalizowana elektrownia wiatrowa, znajdującego się w odległości, o której mowa w art. 4 ust. 1”.** Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.i.e.w. „W przypadku lokalizowania, budowy lub przebudowy elektrowni wiatrowej odległość tej elektrowni od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej **jest równa lub większa od dziesięciokrotności całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej, chyba że plan miejscowy określa inną odległość, wyrażoną w metrach, jednak nie mniejszą niż 700 metrów**”. W przedmiotowym przypadku projekt ZPI przewiduje odległość 700m, a zatem taki przynajmniej bufor od granic terenów przeznaczonych pod elektrownie winien być objęty obszarem ZPI dla elektrowni wiatrowych.

ZPI dla wiatraków jest szczególnym rodzajem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a skoro tak, to powinno się do niego stosować **nie tylko przepisy szczególne o ZPI, ale także przepisy ustawy wiatrakowej o najwyższym stopniu szczególności**. Skoro mamy sprzeczność między dwoma normami co do obszaru ZPI: art. 37ea ust. 2 u.p.z.p. i art. 7 ust. 1 pkt 2) u.i.e.w., to **sprzeczność tę należy usunąć w drodze wykładni**. Jednym z rodzajów wykładni jest wykładnia oparta o zasadę „ustawa szczególna deroguje ustawę ogólną” (*lex specialis derogat legi generali*). **Należy jednak pamiętać, że może istnieć więcej piętér szczególności norm i tak też dzieje się w niniejszym przypadku. Należy wtedy zastosować zasadę *lex specialissimus derogat legi speciali* – ustawa o najwyższym stopniu szczególności deroguje ustawę szczególną**. Dlatego najbardziej szczegółowy przepis art. 7 ust. 1 pkt 2) u.i.e.w. w odniesieniu do obszaru miejscowego planu (w tym ZPI) dla szczególnego rodzaju inwestycji, jakimi są wiatraki, ma pierwszeństwo przed normą szczególną z art. 37ea ust 2 u.p.z.p.

Niezależnie od powyższego, **za wskazanym kierunkiem wykładni przemawia także zasada wykładni w postaci racjonalnego ustawodawcy**. Trudno uznać, aby racjonalny ustawodawca chciał, aby ZPI dla elektrowni wiatrowych było wyłączone spod zakresu bufora minimum 700m lub 10h obowiązującego dla miejscowych planów na zasadach ogólnych. Pamiętać należy, że bufor ten jest po to, by w obszarze tego bufora ustanowić odpowiednie ograniczenia zabudowy. Wtenczas sytuacja właścicieli nieruchomości w sąsiedztwie turbiny wiatrowej jest

należycie uregulowana, a interes inwestora co do możliwości realizacji turbiny zabezpieczony. **Twierdzenie, że obszar ZPI dla elektrowni wiatrowych powinien obejmować tylko obszar inwestycji głównej i uzupełniającej sprzeczny jest z zasadą wykładni, że ustawodawca jest racjonalny.** Powyższe mogłoby jednocześnie prowadzić do uchylania się przez inwestorów z łatwością od obowiązku ustanawiania owego bufora na zasadach ogólnych, a wszyscy inwestorzy wnioskowaliby wyłącznie o ZPI. Nie takie jest *ratio legis* przepisów szczególnych ustawy wiatrakowej.

**Powyższe rozumowanie potwierdza stanowisko wyrażane na oficjalnej stronie Ministerstwa Rozwoju i Technologii<sup>1</sup>:**

### **Czy elektrownię wiatrową można lokalizować w trybie ZPI?**



Przepisy reformy dotyczące ZPI nie zawierają katalogu inwestycji, dla jakich ten plan może być sporządzany. ZPI może być podstawą lokalizacji nowych elektrowni wiatrowych, z zastrzeżeniem jednak, że dla takich inwestycji nie może być stosowany uproszczony tryb sporządzania ZPI przewidziany dla inwestycji OZE w art. 37ec ust. 6 upzp. Ponadto w procedurze sporządzania takiego ZPI konieczne jest uwzględnienie przepisów szczegółowych zawartych w ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych.

Gmina Korfantów uzyskała potwierdzenie powyższego stanowiska **w piśmie Ministerstwa Rozwoju i Technologii z dnia 19 sierpnia 2024 r. znak: DPR-II.720.65.2024:**

*„Przepisy u.p.z.p. dotyczące ZPI nie zawierają katalogu inwestycji, dla jakich ten plan może być sporządzany. ZPI może więc być podstawą lokalizacji elektrowni wiatrowych, z zastrzeżeniem jednak, że dla takich inwestycji nie może być stosowany uproszczony tryb sporządzania ZPI przewidziany dla lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii w art. 37ec ust. 6 u.p.z.p. Ponadto w procedurze sporządzania takiego ZPI konieczne jest uwzględnienie przepisów zawartych w ustawie wiatrakowej, w szczególności art. 6a-6f, odnoszących się do procedury sporządzania planu miejscowego, oraz art. 7, dotyczącego wymaganego zakresu planu miejscowego”.*

Niewątpliwie zatem, w świetle powyższego, nawet gdyby przyjąć, że Wojewoda Opolski miał prawo badać projekt ZPI w zakresie obszaru nim objętego (co jednak Skarżący kwestionuje), to nie było w tym zakresie naruszenia, a obszar ZPI był prawidłowy, bowiem obejmował obszar co najmniej 700metrowego bufora przewidzianego w ustawie wiatrakowej.

Z uwagi na powyższe, wnoszę i wywodzę jak we wstępie.

Za Skarżącego

**BURMISTRZ**

*mgr Janusz Wójcik*

Załączniki:

- 1) Odpis skargi dla strony przeciwnej
- 2) Pismo Ministerstwa Rozwoju i Technologii z dnia 19 sierpnia 2024 r. znak: DPR-II.720.65.2024

---

<sup>1</sup> <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/reforma-planowania-przestrzennego-2>